

Hintergrundpapier

Nr. 17 / Juli 2010

Tauwetter in einer eisigen Beziehung – Gibt die fragile Wiederannäherung der beiden Atommächte Indien und Pakistan Anlass zur Hoffnung?

von Katrin Bannach

Am 15. Juli trafen sich die Außenminister Pakistans und Indiens, um nach 18-monatigem Stillstand den formellen Verhandlungsprozess wieder aufzunehmen. Das Treffen belegt, dass – wenn überhaupt – eine Annäherung nur in kleinen Schritten möglich sein wird. Dennoch wollen beide Seiten weiter verhandeln. Dabei wird es nicht nur auf politischen Willen und Verhandlungsgeschick ankommen, sondern auch auf ein wenig Glück. Denn sollte Terroristen mit Verbindungen nach Pakistan wieder ein Anschlag größeren Ausmaßes in Indien gelingen, was kaum zu verhindern wäre, ist ein erneuter Rückschlag vorhersehbar.

Die Premierminister Indiens und Pakistans, Manmohan Singh und Syed Yousaf Raza Gilani, vereinbarten Ende April auf dem Gipfel der South Asian Association for Regional Cooperation (SAARC) in Thimphu/Bhutan die Wiederaufnahme von Gesprächen. Seitdem wurde eine Reihe von Vorschlägen für vertrauensbildende Maßnahmen vorbereitet, über die man eine schnelle Einigung erwartete. Beide Außenminister konnten sich allerdings nur darauf verständigen, dass die Diskussionen offen und ehrlich waren und man sich zu einem späteren, unbestimmten Zeitpunkt wieder treffen wolle. Das Momentum, das die Premierminister in Thimphu generiert hatten, war damit verloren. Obwohl nach Thimphu ein verhaltener Optimismus in den Medien vorherrschte, war abzusehen, dass die Gegensätze nicht einfach zu überbrücken sein würden.

Die Beziehungen zwischen den beiden Atommächten waren nach den Terrorattentaten in Mumbai in den Tagen vom 26. bis 29. November 2008, bei denen 166 Menschen¹ ums Leben kamen, auf den Gefrierpunkt gefallen und so schlecht wie seit 2003 nicht mehr. Indien sieht die

¹ Die Angaben zur Anzahl der Toten variieren zwischen 164 und über 179. Reuters spricht von 166.

Verantwortung für diese Attentate, und eine Reihe anderer zuvor, bei terroristischen Gruppen in Pakistan und wirft dem Nachbarn vor, nicht entschlossen genug gegen diese vorzugehen.

Der Schock über 26/11 sitzt tief

Die 59 Stunden lange und live übertragene Tragödie der Mumbai-Attentate hat in der indischen Psyche tiefe Narben hinterlassen, tiefer noch als der Schock nach den Anschlägen auf das indische Parlament am 13. Dezember 2001. „26/11“, wie die Terrorangriffe in Mumbai in Anlehnung an die Anschläge auf das World-Trade-Center in New York genannt werden, entblößten nicht nur die Verwundbarkeit der Bevölkerung, sondern auch die Inkompetenz der indischen Sicherheitskräfte bei dem Versuch, die Situation unter Kontrolle zu bringen.

Der Anschlag auf das indische Parlament am 13. Dezember 2001, bei dem außer den fünf angeblich pakistanischen Attentätern² neun weitere Menschen ums Leben kamen, führte im Jahr 2002 mit der Operation Parakram zur größten Truppenmobilisierung in Südasien seit 1971. Vor allem dank amerikanischer Vermittlung wurden die Truppenstärken im Jahr 2003 wieder reduziert und ein Waffenstillstandsabkommen unterschrieben, das trotz Verstößen bis heute gehalten hat.

Composite Dialogue

Am Rande eines SAARC-Gipfels Anfang 2004 einigten sich die damaligen Regierungschefs, Pakistans Präsident Pervez Musharraf und Indiens Premierminister Atal Bihari Vajpayee, auf den Beginn des so genannten *Composite Dialogue*, der acht Themenfelder umfasste³. In den folgenden Jahren fanden vier offizielle Gesprächsrunden sowie Treffen auf inoffizieller Ebene statt. Am Tag der Mumbai-Attentate sprachen beide Außenminister gerade über Themen einer fünften Runde, nachdem Anfang 2008 die instabile innenpolitische Situation Pakistans und Mitte des Jahres ein Terroranschlag auf die indische Botschaft in Kabul die Dialoge verzögert hatten.

Der *Composite Dialogue* führte bis 2008 insgesamt nur auf wenigen Problemfeldern zu Verständigungen. Es handelt sich dabei vor allem um vertrauensbildende Maßnahmen, darunter die Verlängerung des Waffenstillstandsabkommens, Maßnahmen zur Verhinderung einer nicht beabsichtigten nuklearen Eskalation und vor allem Möglichkeiten des Zusammentreffens und des Handels zwischen der Bevölkerung in den indisch und pakistanisch verwalteten Teilen Kaschmirs⁴. Obwohl die Einigungen mehr von symbolischer als substantieller Natur sind, ist ihr Wert für das politische Klima in Kaschmir nicht zu unterschätzen. Die seit 1947 ungeklärte Kaschmirfrage ist der Kern des Konfliktes zwischen den beiden Nachbarstaaten. Vor allem die Bevölkerung Kaschmirs hat unter diesem Streit gelitten.

² Pakistan hat die Identität der Attentäter bislang nicht bestätigt.

³ (1) Frieden und Sicherheit einschließlich vertrauensbildender Maßnahmen, (2) Kaschmir, (3) Siachen-Gletscher, (4) das Staudammprojekt Wullar Barrage Project/Tulbul Navigation Project in Jammu und Kaschmir, (5) der Grenzverlauf beim Sir Creek an der Seegrenze, (6) Terrorismus und Drogenschmuggel, (7) Wirtschaftliche Kooperation, (8) Förderung von freundschaftlichem Austausch in verschiedenen Feldern.

⁴ Der ehemalige Fürstenstaat bestand aus dem Kaschmirtal, der Region Jammu und der Region Ladakh, die heute im indischen Bundesstaat Jammu & Kaschmir (J&K) zusammengefasst sind, sowie Gilgit-Baltistan und Azad Jammu & Kaschmir (AJK) auf pakistanischer Seite. In diesem Artikel werden alle Regionen des ehemaligen Fürstenstaates zwecks Lesbarkeit als Kaschmir bezeichnet.

Dialog fern der Öffentlichkeit

Während der offizielle Dialog nach Terroranschlägen in Indien immer wieder ins Stocken geriet, wurde auf inoffiziellen Wegen weiter verhandelt. Wie nah angeblich die Vertreter der beiden Regierungen einer Einigung in diesen so genannten *Backchannel*-Dialogen bei zentralen Themen schon waren, wurde in der Öffentlichkeit erst im Jahr 2009 bekannt.⁵ Der pakistanische Außenminister unter Musharraf, Khurshid Mahmud Kasuri, bestätigte diese Spekulation nach dem Thimphu-Gipfel in einem Zeitungsartikel.⁶ Darin schreibt er, dass sich die indischen und pakistanischen Verhandlungsführer auf eine schrittweise Entmilitarisierung, Autonomieregelungen und gemeinsame Kooperationsmechanismen einschließlich des Wasser-Managements geeinigt hatten – alles höchst umstrittene Themen. Grenzen sollten ihre Undurchlässigkeit verlieren. Diese Vorschläge zur Lösung des Kaschmirkonfliktes, die als Eckpfeiler einer Einigung auf breiterem Gebiet gelten sollten, wurden im Dezember 2006 als die *Musharraf-Formel* bekannt. Neu ist, dass sich die indischen und pakistanischen Verhandlungsführer tatsächlich auf sie geeinigt haben sollen. Glaubwürdigkeit erlangen diese Behauptungen vor allem, weil sie bislang weder von der pakistanischen noch der indischen Regierung dementiert wurden.

Die *Backchannel*-Dialoge sind ein Instrument der Vertrauensbildung. Sie sind aber immer mit der Frage verknüpft, wann die personelle Besetzung der Gesprächsrunden und deren Ergebnisse von der Öffentlichkeit diskutiert werden müssen, um die notwendige Legitimation zu erlangen. Geschieht dies zu früh, erhalten Gegner des Dialogprozesses eher die Möglichkeit, diesen zu stören. Gerade für die Bevölkerung Kaschmirs ist es allerdings von zentraler Bedeutung, die Verhandlungsergebnisse nicht erst präsentiert zu bekommen, wenn keine Änderungen mehr vorgenommen werden können. Eine zu späte Einbeziehung der Öffentlichkeit birgt die Gefahr, dass die Ergebnisse nicht akzeptiert werden.

Offen ist die Frage, ob an der Stelle angeknüpft werden kann, an der der Dialog 2008 unterbrochen wurde. Dass die Erfolge nur unter Ausschluss der Öffentlichkeit erreicht wurden, erschwert dies erheblich. Der Militärherrscher Musharraf hatte wichtige Entscheidungsträger in Parteien, die jetzt in der Regierung sind, nicht in die Konsultationen einbezogen. Am 30. Juni 2010 erklärte deshalb der pakistanische Außenminister Shah Mehmood Qureshi, dass die Regierung nicht an die *Musharraf-Formel*, die in der *Backchannel Diplomacy* diskutiert wurde, anknüpfen werde.⁷

Die Öffentlichkeit überzeugen

Ebenso steht die indische Regierung vor der Herausforderung, die Öffentlichkeit und die politischen Eliten, auch in den eigenen Regierungsparteien, von der Notwendigkeit eines ernsthaften Dialoges zu überzeugen. Mit dem Abbruch der Dialoge nach den Mumbai-Attentaten und der Argumentation, eine Wiederaufnahme an Ermittlungserfolge zu knüpfen, hat sich die indische Regierung selber enge Fesseln angelegt. Denn nun muss die Regierung der Bevölkerung vermitteln können, dass es gute Gründe gibt, auf das pakistanische Gesprächsangebot zu diesem Zeitpunkt wieder einzugehen.

⁵ "The Back Channel", Steve Coll, The New Yorker, 02.03.2009.

⁶ "Bridge trust deficit to resolve all differences", Khurshid Mahmud Kasuri, The Times of India, 30.04.2010.

⁷ "Pak trashed Musharraf's 4-point Kashmir formula", The Times of India, 30.06.2010.

Schon im Juli 2009, nur zwei Monate nach seiner Wiederwahl, unternahm Indiens Premierminister Manmohan Singh einen ersten Versuch, den Dialog mit Pakistan wieder aufzunehmen. Die Reaktion der indischen Medien und Politik auf die gemeinsame Erklärung von Sharm el-Sheikh, wo sich die Premierminister beider Länder am Rande des Gipfels der Blockfreien Staaten trafen, war allerdings verheerend.

Der Text machte die Aufnahme des *Composite Dialogue* nicht von Maßnahmen zur Terrorbekämpfung abhängig. Außerdem konnte eine Passage der gemeinsamen Erklärung als Eingeständnis Indiens interpretiert werden, im pakistanischen Bundesstaat Belutschistan Aufständische zu unterstützen. Das Ausmaß der öffentlichen Schelte – auch der Person von Premierminister Singh, der innerhalb der indischen Regierung als eine der wenigen Tauben gilt, – wegen dieser beiden umstrittenen Formulierungen des Erklärungstextes führte dazu, dass das Treffen in Sharm el-Sheikh nicht mehr als Ausgangspunkt für einen substantiellen Dialog in Frage kam.

Aus diesem Fehler hat man beim Zusammentreffen der Regierungschefs in Thimphu gelernt: Es gab keine gemeinsame Erklärung. Außerdem versucht die indische Regierung seit Anfang 2010, die Öffentlichkeit auf die Unumgänglichkeit eines Dialoges mit dem Nachbarland vorzubereiten. Hilfreich ist die Unterstützung durch wichtige Mediengruppen in beiden Ländern. Die Jang Group, die größte pakistanische Printmediengruppe, und die Times of India Group, das größte indische Medienkonglomerat, begannen zu Jahresbeginn 2010 mit einer grenzübergreifenden Kampagne *aman ki asha* (zu Deutsch: Hoffnung auf Frieden).

Blackbox: Öffentliche Meinung

Die Times of India Group trommelte allerdings 2009 am lautesten gegen die Konzessionen des indischen Premiers in Sharm el-Sheikh und übertraf andere indische Mediengruppen ebenfalls in der Pakistan-kritischen Berichterstattung nach dem Treffen der Außenminister im Juli 2010.

Polarisierende Medien machen es der indischen Regierung nicht einfach, den Wählern eine Politik der Annäherung zu vermitteln. Die Vereinbarung von Thimphu wurde von vielen Medien als Durchbruch gefeiert. Als keine Woche später am 6. Mai 2010 das Todesurteil gegen den überlebenden Attentäter der Mumbai-Anschläge, Ajmal Amir Kasab, verkündet wurde, schwang die Berichterstattung um und reaktivierte das Trauma. Versuche der Versachlichung der Debatte blieben Randerscheinungen. Eine Differenzierung zwischen Terrorgruppen, dem pakistanischen Staat und der pakistanischen Bevölkerung wurde kaum mehr unternommen. Schnell reduzierte die Debatte Pakistan pauschal auf das Feindbild eines Schurkenstaates.

Dabei berufen sich Fürsprecher und Skeptiker eines Friedensprozesses gleichermaßen auf die öffentliche Meinung. Zuverlässige Daten sind aufgrund der wenig entwickelten Meinungsforschung und fehlender Bevölkerungsstatistiken schwer zu erhalten. In einer Umfrage im Rahmen der *aman ki asha* Kampagne stimmten immerhin 72 Prozent der Pakistaner und 66 Prozent der befragten Inder für einen Friedensschluss mit dem Nachbarn.⁸

⁸ "People to People Verdict, Peace is the answer", The Times of India, 01.01.2010.

Warum jetzt?

Begründet haben beide Premierminister ihre Entscheidung, dass nun der richtige Zeitpunkt für den erneuten Beginn eines ernsthaften Dialogprozesses gekommen sei, mit der gestärkten Machtbasis des pakistanischen Premierministers Gilani. Seine Regierung kann nach der am 8. April verabschiedeten 18. Verfassungsänderung nicht mehr vom Präsidenten entlassen werden (siehe Bericht aus aktuellem Anlass Nr. 13/10). Wichtiger als die Stärkung des Parlaments gegenüber dem Präsidenten wäre aber die Einhegung des politischen Einflusses der pakistanischen Armee. Der Einfluss der Armee wurde durch die Verfassungsänderung allerdings bestenfalls oberflächlich zurückgedrängt. Artikel 6 der pakistanischen Verfassung bezeichnet nun die Kollaboration bei einem Staatsstreich als Hochverrat und ist demzufolge strafbar. Politische Analysen schreiben ihr dennoch nach wie vor die größte Blockadekraft im Einigungsprozess zu.

Außerdem versprach Gilani seinem indischen Gegenüber in Thimphu, sich ernsthaft der Bekämpfung der Terrornetzwerke in Pakistan anzunehmen. Dies ist allerdings nichts Neues. Schon dem Beginn des *Composite Dialogue* im Jahr 2004 ging das Versprechen Musharrafs voraus, Terroristen auf dem Boden Pakistans keine freie Hand mehr zu lassen. Ob die pakistanische Regierung aufgrund schwacher Regierungsstrukturen eine vollständige Kontrolle der Terrornetzwerke selbst beim besten Willen überhaupt erreichen könnte, ist zu bezweifeln.

Beide Argumente sind also auf den zweiten Blick wenig stichhaltig. Der tatsächliche Grund für die Entscheidung Indiens, sich jetzt ernsthaft auf Gespräche einzulassen, mag die Einsicht sein, dass weder eine Politik der Verweigerung, noch eine gewaltsame Eskalation dazu führen kann, eigene Interessen durchsetzen zu können.



Yousaf Raza Gilani und Manmohan Singh in Thimphu

Die Verantwortlichen für 26/11 zur Rechenschaft ziehen

Die indische Regierung setzt bei der öffentlichen Vermittlung ihrer Annäherungspolitik darauf, sich zweifelsfrei dafür eingesetzt zu haben, dass die Verantwortlichen für die Mumbai-Attentate bestraft werden.

Verantwortlich gemacht wird vor allem die pakistanische Lashkar-e Taiba (LeT), eine der größten und aktivsten Terrorgruppen Südasiens. Einer ihrer Gründer, Hafiz Mohammad Saeed, zugleich Kopf der „Wohlfahrtsorganisation“ Jamaat ud-Dawa (JuD), die nach dem Verbot der LeT in Pakistan im Jahr 2002 angeblich ihre Aktivitäten weiterführt, fällt in den letzten Monaten immer wieder durch medienwirksame Mobilisierungsaktionen gegen Indien auf. Aus indischer Perspektive wird ihm von Pakistan freie Hand gelassen, die öffentliche Stimmung gegen Indien anzuheizen und weitere Attentate zu planen. Zeitungsberichten⁹ zu Folge ist das Netzwerk der LeT außerdem seit 2008 ungehindert weiter gewachsen. Die indische Regierung drängt darauf, dass Pakistan gegen Saeed rechtliche Schritte einleite oder ihm zumindest seine öffentlichen Auftritte untersage.

Angeblich beinhalten die Dossiers über die Mumbai-Attentate, die Indien an Pakistan übergeben hat, umfassende Beweise gegen Hafiz Saeed. Aus pakistanischer Perspektive reichen sie aber nicht dafür aus, ihn rechtlich belangen zu können. Der pakistanische Innenminister Rehman Malik bat seinen indischen Kollegen Palaniappan Chidambaram um Verständnis dafür, dass die Unabhängigkeit der Gerichte und die Meinungsfreiheit respektiert werden müssten.

Allerdings stehen in Pakistan wegen der Finanzierung, Planung und Unterstützung der Mumbai-Attentate sieben weitere Angeklagte vor Gericht, darunter ein wichtiger Mann in der Führungsspitze der LeT, Zaki ur-Rehman Lakhvi, und ein aktives JuD-Mitglied, Mohammad Younas Anjum. Pakistan hat damit zum ersten Mal in der Geschichte zugegeben, dass ein Anschlag auf indische Ziele zum Teil auf pakistanischem Boden geplant worden ist. Die indische Regierung macht Fortschritte der Gespräche mit Pakistan maßgeblich vom Ausgang dieser Prozesse, die ihr zu langsam vorangehen, und der Kooperation der pakistanischen Behörden bei den eigenen Ermittlungen bezüglich der Mumbai-Attentate abhängig. Außerdem fordert sie, weitere Verdächtige in Pakistan vor Gericht zu stellen.

Offen: Die Rolle von Armee und Geheimdienst

Brisant sind vor allem die Behauptungen David Coleman Headleys, der wegen seiner Mithilfe bei der Planung der Anschläge seit Oktober 2009 in amerikanischer Untersuchungshaft sitzt. Im Juni sagte er vor indischen Ermittlern aus, dass die LeT bei der Planung der Mumbai-Anschläge eng mit dem pakistanischen Auslandsgeheimdienst Inter-Services Intelligence (ISI) zusammengearbeitet haben soll. Außerdem sollen nicht nur ehemalige, sondern nach neusten Aussagen Headleys auch aktive Armeemitglieder in die Planung und Durchführung der Anschläge involviert gewesen sein. Bei der Bewertung dieser Aussagen ist allerdings zu bedenken, dass sie von einem Mann getroffen wurden, der an Terror-Attentaten mitgewirkt hat mit dem Ziel, die Beziehungen zwischen Indien und Pakistan zu verschlechtern.

Einen Tag vor dem Treffen der Außenminister griff zum ersten Mal ein Vertreter der indischen Regierung diese Aussagen Headleys in der Öffentlichkeit auf. Der Staatssekretär für Innere Angelegenheiten, Gopal Krishna Pillai, sagte in einem Zeitungsinterview, dass der ISI die Mumbai-Attentate „von Anfang bis Ende überwacht und koordiniert habe“¹⁰. Damit beschuldigte das indische Innenministerium den pakistanischen Staat, an den Terrorattentaten mitgewirkt zu

⁹ „Militant Network is Intact long after Mumbai Siege“, New York Times, 30.09.2009.

¹⁰ „ISI behind 26/11, from start to end: Home Secy“, Indian Express, 14.07.2010.

haben. Hierüber verärgert, verglich der pakistanische Außenminister Pillai mit Saeed, eine Aussage, die die indische Opposition dazu veranlasste, den Abbruch der Gespräche zu fordern.

Gemeinsam gegen Terror vorgehen

Ob eine Verständigung gelingt, hängt maßgeblich vom gemeinsamen Umgang mit Terrornetzwerken ab. Die Herausforderung besteht darin, hierfür eine Grundlage zu schaffen. Traurige Ironie ist, dass heute die Chancen eines Dialoges über dieses sensible Thema besser stehen als je zuvor, da Pakistan in den letzten Jahren Opfer so vieler Anschläge geworden ist wie selten zuvor. Ein Anschlag gegen das bedeutendste Sufi-Heiligtum Data Ganj Baksh in Lahore am 1. Juli 2010 hat Tausende von Menschen auf die Strasse gebracht. Pakistanischen Beobachtern zufolge demonstrierten sie gegen die Unterstützung extremistischer Vereinigungen durch die bundesstaatliche Regierung Punjabs, die Jamaat ud-Dawa im letzten Jahr mit einer erheblichen Geldsumme förderte. Der innenpolitische Druck wächst, gegen die Terrornetzwerke vorzugehen.

Indien und Pakistan hatten sich im Rahmen des *Composite Dialogue* auf einen gemeinsamen Anti-Terrormechanismus (Joint Anti-Terrorism Mechanism (JATM)) geeinigt, eine Plattform auf Regierungsebene für den Austausch von Informationen über Terroranschläge. Die bloße Einrichtung eines Mechanismus bietet aber keine Garantie für die Annäherung. Die geringen Resultate der drei JATM-Treffen bis Mitte 2008 und das anschließende Einschlafen desselben belegen dies.

Am 26. Juni trafen sich die Innenminister, Palaniappan Chidambaram und Rehman Malik, am Rande der 3. SAARC Innenministerkonferenz. Sie gaben bekannt, dass die beiden Ermittlungsbehörden, Pakistans *Federal Investigation Agency* (FIA) und Indiens *Central Bureau of Investigation* (CBI), in Zukunft enger zusammenarbeiten würden. Pakistan versprach, Indien Daten zu geben, die bei den Ermittlungen der Mumbai-Attentate hilfreich seien, und die Entscheidung, keine Anklage gegen Hafiz Saeed zu erheben, auf Basis der im Juni übermittelten Beweise zu überdenken sowie gegen weitere Verdächtige zu ermitteln. Parallel zum SAARC-Treffen gab es Gespräche zwischen den Leitern der Inlandsgeheimdienste Indiens und Pakistan.

Auch das SAARC-Innenministertreffen stand ganz im Licht der gemeinsamen Bekämpfung des Terrorismus. Die Innenminister der SAARC-Länder einigten sich darauf, einen SAARC Anti-Terrorismus-Mechanismus einzurichten. Indien will zu diesem Zweck im Januar 2011 zu einem Expertentreffen einladen. Die Abschlusserklärungen vom SAARC Treffen sind allerdings seit der Gründung der Regionalorganisation vor 25 Jahren oft reine Absichtserklärungen geblieben (siehe Bericht aus aktuellem Anlass Nr. 21/10).

Wenn überhaupt, ist nur verhaltener Optimismus geboten. Der indische Innenminister Chidambaram erklärte ebenfalls am Rande des SAARC-Treffens der Innenminister, dass er nicht bereit sei, Informationen über geplante Terroranschläge mit Pakistan zu teilen¹¹. Auch spricht sich Indien dagegen aus, den gemeinsamen Anti-Terrormechanismus wiederzubeleben. Dies unterstreicht die Grenzen all dieser Mechanismen, wenn es an Vertrauen mangelt.

¹¹ „I will give Pak specific names: PC“, The Times of India, 26.06.2010.

Kaschmir – ein zentraler Zankapfel

Ein zentraler Zankapfel zwischen Indien und Pakistan ist der Kaschmirkonflikt. Sowohl Indien als auch Pakistan beanspruchen die legitime Souveränität über den gesamten ehemaligen Fürstenstaat. Zwei der drei Kriege¹² zwischen Indien und Pakistan wurden um Kaschmir geführt, darunter derjenige, der Ende des Jahres 1948 zur de facto-Teilung des ehemaligen Fürstenstaates führte.

Verknüpft mit dem Konflikt um den rechtlichen Status Kaschmirs ist ein seit 1989 anhaltender Gewaltkonflikt zwischen mittlerweile einer Vielzahl von bewaffneten Gruppen und indischen Sicherheitskräften, der zwischen 42.863¹³ (darunter 5.962 Sicherheitskräfte) bis zu geschätzten 70.000 Todesopfer¹⁴ forderte. Im Kern ging es zunächst um die Unabhängigkeit des ehemaligen Fürstenstaates von Indien. Mit der Stärkung von radikaleren militant-islamistischen Gruppen Anfang der 90er Jahre gewann das Ziel eines Beitritts zu Pakistan ebenfalls an Bedeutung. Pakistan spielte vermutlich eine Schlüsselrolle in der Bewaffnung und Ausbildung dieser Gruppen. Indien wirft pakistanischen Sicherheitsorganen vor, dies noch immer zu tun.

In dem von Indien verwalteten Teil Kaschmirs sind die Beziehungen zwischen der Bevölkerung und staatlichen Institutionen seit der Eskalation der Gewalt im Jahr 1989 angespannt. Die massive Militärpräsenz gepaart mit Gesetzen, die die Sicherheitskräfte unter anderem ermächtigen, praktisch ohne strafrechtliche Folgen auf verdächtige Personen zu schießen, schränken den Raum für friedliche Proteste erheblich ein. Obwohl die Gesamtzahl der Todesopfer seit 2006 deutlich gefallen ist¹⁵, bleibt die Situation instabil.

In dem Bundesstaat, in dem ca. elf Millionen Menschen leben, ist mittlerweile praktisch jede Familie von Gewalt betroffen. Rückschläge im Dialogprozess zwischen Indien und Pakistan verstärken bei den Bewohnern des Bundesstaates das Gefühl, dass sich ihre Situation nicht verbessern wird. Um der Gefahr einer Radikalisierung von Jugendlichen zu begegnen, die in eine Gewaltspirale münden könnte, ist die Aufnahme eines ernsthaften Dialoges von besonderer Dringlichkeit. Vom 11. Juni bis 20. Juli kamen erneut 17 Demonstranten oder Beobachter durch Gewaltanwendung der Polizei oder paramilitärischer Einheiten ums Leben, während nach offiziellen Angaben mehr als 300 Sicherheitskräfte von Jugendlichen, die mit Steinen bewaffnet waren, verletzt wurden. Zum ersten Mal seit zehn Jahren wurde in der Hauptstadt Kaschmirs die Armee eingesetzt, um weitere Straßenschlachten zu verhindern.

Für terroristische Aktivitäten, die für den politischen Willen beider Seiten zum Testfall werden könnten, kommen potentiell zwei Zielregionen in Frage. Die erste ist Indien oder betrifft indische Staatsinstitutionen im Ausland. Die Zweite ist das Kaschmirtal. Zentrale Forderung der radikalen

¹² 1947–1948 der Erste und 1965 der Zweite Kaschmir-Krieg. Im Jahr 1971 führte ein weiterer Krieg zwischen Indien und Pakistan zur Entstehung von Bangladesch. Einige Beobachter bezeichnen außerdem die so genannte Kargil-Krise im Jahr 1999 als den vierten Krieg zwischen Indien und Pakistan und den ersten in der Weltgeschichte zwischen Atommächten.

¹³ http://www.satp.org/satporgtp/countries/india/states/jandk/data_sheets/annual_casualties.htm, 19.07.2010.

¹⁴ „Dschihad oder Gandhi in Kaschmir“, Bhasharat Peer, Le Monde diplomatique, Edition, No. 7. Die International Crisis Group erwähnt den Schätzwert von 100.000 Todesopfern. In: „India/Pakistan Relations and Kashmir: Steps towards Peace“, 24.06.2004, ICG Asia Report, No. 79.

¹⁵ Im Jahr 2006 fiel die Zahl der Todesopfer pro Jahr (1116) zum ersten Mal unter die aus dem Jahr 1990. Im Jahr 2009 lag sie bei 375. http://www.satp.org/satporgtp/countries/india/states/jandk/data_sheets/annual_casualties.htm, 19.07.2010.

und gemäßigten Konfliktakteure Kaschmirs ist der Abzug indischer Sicherheitskräfte aus dem öffentlichen Raum. Die indische Regierung argumentiert, dass sie dazu bereit sei und schon 2008 mit dem schrittweisen Abzug von Truppen begonnen habe.¹⁶ Allerdings, so das Argument der indischen Regierung, müsse die Zahl der bewaffneten Kämpfer zurückgehen, die von Pakistan nach Indien eindringen. Ihre Zahl ist aber in den letzten Monaten angeblich wieder gestiegen, woraufhin der Truppenabzug gestoppt wurde.¹⁷

Für die Unruhen im Kaschmirtal seit Mitte Juni macht die indische Regierung unter anderem die LeT verantwortlich, die angeblich Demonstranten bezahle und ihre Anführer per Telefon instruiere. Viele indische Beobachter sehen dies als Beweis, dass die pakistanische Regierung nicht beim Wort zu nehmen sei, wenn sie verspricht, Terrornetzwerke zu bekämpfen, und sei es nur weil sie andere Akteure (Armee und Geheimdienste, aber auch bundesstaatliche Regierungen) nicht unter ihrer Kontrolle habe.

Einige indische Beobachter unterstellen ihr, dass sie die Unruhen zum Zeitpunkt der geplanten Gespräche dazu nutze, um Indien wegen Menschenrechtsverletzungen öffentlich unter Druck zu setzen. Entsprechend widersetzte sich Indien den Forderungen Pakistans, Kaschmir in die offizielle Gesprächsagenda aufzunehmen – einer der Gegensätze, die zum Scheitern des jüngsten Treffens der Außenminister beitrugen.

Tauziehen um Gesprächsthemen

Schon in den Monaten vor Thimphu konnten sich Indien und Pakistan weder auf Gesprächsthemen noch -struktur einigen – die Modalitäten, wie es Bürokraten beider Länder gerne nennen. Pakistan will nicht vorrangig über die Bekämpfung des Terrorismus reden, sondern drängt darauf, die Agenda des abgebrochenen *Composite Dialogue* wieder aufzunehmen und damit anderen Themen, darunter dem Kaschmirkonflikt, eine gleichwertige Bedeutung zu geben. Für Indien kam nach den Mumbai-Attentaten die Anknüpfung an den *Composite Dialogue* aber nicht mehr in Frage.

In Thimphu einigten sich beide Premierminister darauf, den *Composite Dialogue* ad acta zu legen und einen substantiellen Dialog über alle Themen von gemeinsamem Interesse zu führen. Dies ist de facto das, was der *Composite Dialogue* war. Mit dieser Formel wahrten in Thimphu beide Premierminister ihr Gesicht.

Diese Unklarheiten wurden aber zum Stolperstein der beiden Außenminister. Ihr Treffen scheiterte wegen der Auseinandersetzung um den Fortgang der Gespräche. Der Pakistanische Außenminister rückte nicht von seinem Vorschlag ab, alle auch ihm wichtige Themen in den nächsten Monaten nach einem festgelegten Plan und auf bestimmten Ebenen zu diskutieren, was einer Wiederaufnahme des *Composite Dialogue* gleichgekommen wäre. Der indische Außenminister bestand darauf, bestimmte Themen auf bestimmten Gesprächsebenen im Moment auszuklammern.

¹⁶ Stimson.org schätzt, dass ca. 400.000 Angehörigen der Armee in J&K stationiert sind. In den letzten Jahren wurden dem Innenminister zu Folge 30.000 Angehörigen der Armee aus J&K abgezogen. „Scope to cut troops in Kashmir: NSA“, Indian Express, 06.01.2010.

¹⁷ „Infiltration up, J&K troop cuts on hold“, Hindustan Times, 25.03.2010.

Delikater diplomatischer Tanz

Vertrauensdefizit ist zunächst das Schlüsselwort. Dieses zu überwinden ist schwer möglich, solange Indien davon überzeugt ist, dass die pakistanische Armee die Politik des Nachbarlandes bestimmt und sie Indien feindlich gesonnen ist. Pakistanische Regierungsvertreter und andere wichtige Akteure mit engen Verbindungen zur Armee betonen hingegen, dass auch sie den Annäherungskurs an Indien unterstütze.

Fakt ist, dass die Strategie der indischen Regierung, nach den Mumbai-Attentaten für 18 Monate den Dialogprozess mit der demokratisch gewählten Regierung auszusetzen, wenig Wirkung erzielt hat. Die bessere Strategie ist die Anerkennung der demokratisch gewählten Regierung als ernsthaften Dialogpartner, und damit diejenigen Akteure im Nachbarland zu stärken, die Indien wohl gesonnen sind und langfristig die demokratischen Strukturen Pakistans stärken können.

Zwar müssen sowohl die indische als auch die pakistanische Regierung die öffentliche Meinung im Blick behalten. Die pakistanische Regierung hat es aber vergleichsweise schwerer, sich gegenüber einer Reihe von Machtzentren im eigenen Land zu behaupten. Es könnte hilfreich sein, ihr gegenüber einige für Indien harmlose Zugeständnis zu machen, damit sie innenpolitisch den Eindruck vermitteln kann, sie würde nicht bedingungslos auf Forderungen Indiens eingehen.

Das Treffen der Außenminister war von Kompromisslosigkeit beider Seiten gekennzeichnet. Dabei ging es um die Gesprächsagenda, nicht um strittige Themen selbst. Das öffentliche Beharren der indischen Seite, zunächst Prozessergebnisse gegen Beteiligte an den Mumbai-Attentaten sehen zu wollen, und das der pakistanischen auf Gespräche über alle für sie wichtigen Themen bringt beide Seiten kaum weiter, gemeinsame Probleme zu lösen.

Vermutlich ist wohl der Prognose des indischen Außenministers Glauben zu schenken: „Wir werden Gespräche, viele Gespräche benötigen, bevor wir Einigung erzielen.“¹⁸

Man kann nur hoffen, dass die Aussage der indischen Staatsministerin für Auswärtige Angelegenheiten, man wolle gemeinsam daran arbeiten „terroristischen Elementen keine Möglichkeit zu geben, den Prozess der Beziehungsverbesserung zwischen den beiden Ländern entgleisen zu lassen“¹⁹ genauso wahr ist.

Impressum

Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit
Bereich Internationale Politik
Referat Politikberatung und
Internationale Politikanalyse
Karl-Marx-Straße 2
D-14482 Potsdam

Aktuelle Informationen zur Projektarbeit der Stiftung für die Freiheit finden Sie unter www.freiheit.org

¹⁸ „India's post Mumbai policy unchanged“, Cyril Almeida, The Dawn, 02.07.2010.

¹⁹ „Resumption of Dialogue“, Tariq Fatemi, The Dawn, 01.07.2010.